



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

PARECER nº063/2023

De: Consultoria Jurídica

Para: Relatoria

Ref.: PL nº22/2023 – Incentivo Financeiro Adicional aos Agentes Comunitários de Saúde e de Endemias (14º salário)

I – DA CONSULTA

Trata-se, em síntese, de projeto de lei que propugna a utilização do repasse relacionado ao “Incentivo Financeiro Adicional” da União aos municípios para pagamento de “prêmio financeiro” aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias.

O presente projeto é de autoria parlamentar e veio instruído com a sua justificativa.

Uma vez despachado para este departamento, vem o presente expediente para parecer sob o aspecto técnico (art.158, RI).

II – DAS CONSIDERAÇÕES

2.1 FINS DO PROJETO – ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO PARA A ATIVIDADE DOS AGENTES DE SAÚDE

Em síntese, a presente proposição legislativa versa sobre a utilização do repasse financeiro encaminhado anualmente pelo Ministério da Saúde aos Estados e Municípios, em cumprimento ao que se encontra estabelecido no §5º, do artigo 198, da Constituição Federal:

Art.198. (...)

§5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. Destacamos

A assistência financeira de que fala o artigo acima se encontra disciplinada pelo parágrafo único, do artigo 5º, do Decreto Federal nº 8.474, de 22 de junho de 2015, que regulamentou o §1º, do artigo 9º-C e §1º, do artigo 9º-D, da Lei nº 11.350/2006.

A proposta trazida pelo digno autor seria a da utilização dessa verba como “prêmio financeiro” a ser repassado diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate a Endemias (ACE), na forma específica de 14º salário:

Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo Municipal a efetuar pagamento aos Agentes Comunitários de Saúde - ACS e aos Agentes de Combate às Endemias - ACE, a título de incentivo profissional, de parcela denominada Incentivo Financeiro Adicional (14º salário), recebida anualmente do Ministério da Saúde, como previsto no Parágrafo único do artigo 5º do Decreto Federal nº 8.474, de 22 de junho de 2015, e na Lei Federal nº 12.994, alterada pela Lei Federal nº 13.708, de 2018, prêmio financeiro, em razão da exigência de desempenho superior ao ordinariamente esperado no exercício de suas atividades para o atingimento de metas pactuadas pela Secretaria, visando estimular os profissionais que trabalham nos programas estratégicos da Política Nacional de Atenção Básica e fortalecimento da atuação de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias.

A proposta, no entanto, se mostra irregular, uma vez que existe impeditivos jurídicos para ser concedida, conforme pode-se conferir através da exposição das questões abaixo pontuadas.

2.2 IMPEDITIVOS JURÍDICOS PARA CONCESSÃO DO PRÊMIO FINANCEIRO AOS AGENTES DE SAÚDE

2.2.1 ILEGITIMIDADE PARLAMENTAR PARA A MATÉRIA

2.2.1.1 O presente projeto de lei possui vício de iniciativa, não podendo ser iniciado neste organismo legislativo.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Deve ser observado que a política remuneratória dos servidores públicos se mostra reservada à iniciativa privativa do chefe do executivo municipal, de modo que a matéria em discussão cabe tão somente ao prefeito municipal desta cidade.

A questão encontra-se fixada no artigo 61, §1º, inciso II, letra a:

Art.61. (...)

§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; Destacamos

2.2.1.2 Sobre a questão, é importante observar que o TST (Tribunal Superior do Trabalho), inclusive, já se manifestou sobre essa matéria específica, entendendo que a iniciativa cabe exclusivamente ao prefeito municipal, conforme podemos perceber através da reprodução das decisões abaixo:

RECURSO DE REVISTA - PROCESSO ELETRÔNICO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. A jurisprudência desta Corte tem firmado o entendimento de que, por determinação constitucional, cabe exclusivamente à lei, em sentido formal, de iniciativa do chefe do Poder Executivo Municipal, dispor sobre a concessão da parcela incentivo financeiro adicional aos agentes comunitários de saúde. Precedentes. Recurso de Revista conhecido e provido (TST-RR-1853- 77.2012.5.03.0143, 8ª Turma, Rel. Min.Marcio Eurico Vitral Amaro, DETJ 13/06/2014) Destacamos

“RECURSO DE REVISTA. INCENTIVO ADICIONAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INSTITUIÇÃO POR MEIO DE PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. NECESSIDADE DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Inexistindo lei de iniciativa do Poder Executivo que conceda o direito ao incentivo adicional aos agentes comunitários de saúde do Município de Juiz de Fora, a concessão da parcela tão somente com base em portaria do Ministério da Saúde efetivamente afronta o art. 61, § 1º, II, -a-, da Constituição Federal. Recurso de revista conhecido e provido.” (TST-RR-1813-95.2012.5.03.0143, 8ª Turma, Rel. Min.Dora Maria da Costa, DEJT 28/03/2014) Destacamos



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Ou seja, o projeto possui latente vício de origem, na medida em que compete unicamente ao prefeito a iniciativa de projetos de lei que versem sobre a criação específica de incentivos financeiros, conforme se encontra proposto neste expediente.

2.2.2 DESVIO DE FINALIDADE - VERBA DE NATUREZA VINCULADA - UTILIZAÇÃO DE VERBA DE COMPLEMENTAÇÃO FINANCEIRA PARA O PISO SALARIAL

Como vemos através do artigo 1º, do projeto de lei, em análise, a proposta do autor se refere à utilização da verba do repasse da União, prevista no artigo 198, da Constituição Federal, como "incentivo financeiro adicional (14º salário)" aos agentes de saúde e endemias.

A proposta, no entanto, se mostra irregular, já que possui reprovação explícita por parte do **Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR)**, como pode ser conferido através do **Parecer nº3920/15**, da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, que abaixo transcreve-se:

(...)No caso ora discutido, todavia, a referida parcela foi instituída por portarias editadas pelo Ministério da Saúde, não tendo o condão de automaticamente conceder vantagem remuneratória aos agentes comunitários de saúde na forma de "salário-extra" ou "14º salário", podendo ser destinada ao incremento ou implantação de ações e projetos municipais relacionados aos trabalhos do programa de agentes comunitários de saúde. Destacamos

Por sua vez, também o **Ministério Público de Contas**, através do **Parecer nº4506/15**, concluiu pela irregularidade da transformação da verba constitucional de "assistência financeira complementar" aos Municípios em adicional de "prêmio financeiro", conforme podemos perceber abaixo:

13. Quanto ao mérito, a resposta é isenta de dúvida. De maneira inequívoca este Ministério Público de Contas posiciona-se pela impossibilidade de destinação automática, aos Agentes, da parcela adicional repassada pela União no último trimestre do ano. Tal conclusão ampara-se em dois fundamentos:



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

*(i) a matéria relativa à remuneração de servidores públicos se sujeita ao princípio da reserva de lei formal;
(ii) a Lei nº11.350/2006 não vincula a destinação dos recursos da assistência financeira complementar ao pagamento de pessoal.* Destacamos

Na verdade, o valor repassado anualmente pela União se trata de complemento financeiro para fins de pagamento pelos municípios do piso salarial aos agentes de saúde, conforme já vem definido no artigo 198, da Constituição Federal. Ou seja, a verba é de natureza vinculada e não poderia ser utilizada para outros fins, sob pena de se constituir em desvio de finalidade.

Não obstante, deve ser registrado que o presente projeto de lei vem embasado no artigo 5º, do Decreto 8474/2015, que, por sua vez, não possui conteúdo que relacionado à concessão de incentivo adicional nos termos perseguidos pelo projeto, mas, ao contrário, se refere à complementação do "valor do piso salarial", conforme podemos conferir abaixo:

Art.5º O valor da assistência financeira complementar da União de que trata o art.9º-C da Lei nº 11.350, de 2006, será de noventa e cinco por cento sobre o valor do piso salarial de que trata o art.9º-A da Lei nº11.350, de 2006, por ACE e ACS que esteja com seu vínculo regularmente formalizado perante o respectivo ente federativo, nos termos do art.4º, observado o quantitativo máximo de ACE e ACS passível de contratação, fixado nos termos do art.3º. Destacamos

Ou seja, a verba em discussão no projeto se trata de **verba vinculada à complementação do valor do piso salarial** pelo artigo 198/CF, que, por sua vez, se refere tão somente à assistência financeira **complementar** prestada pela União aos municípios para fins de cumprimento da obrigação de pagamento do **piso salarial** aos ACS e ACE, visto que é dever da União colaborar com a parcela do pagamento desses profissionais.

Nestas condições, a conclusão técnica deste departamento sobre a matéria em debate é pela impossibilidade da tramitação do presente projeto de lei, uma vez que, materialmente, a iniciativa distorce a finalidade legal e constitucional do valor do repasse referido no artigo 198, da Lei Fundamental e na Lei nº11.350/2006, alterada pelas Leis nº12.994/14 e 13.078/18.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Eventual manutenção da proposta em discussão poderá constituir futuro objeto de exame e julgamento pelo Tribunal de Contas e pelo poder judiciário, uma vez que se trata de matéria cuja verba possui orientação indicando a impossibilidade de sua utilização como prêmio salarial.

2.3 NORMA AUTORIZATIVA – IMPROPRIEDADE TÉCNICA

Além do aspecto material explanado acima, outra questão também merece ser observada nesta peça: o projeto apresenta conteúdo de cunho autorizativo (art.1º, do PL):

Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo Municipal a efetuar pagamento aos Agentes Comunitários de Saúde - ACS e aos Agentes de Combate às Endemias - ACE, a título de incentivo profissional, de parcela denominada Incentivo Financeiro Adicional (14º salário), recebida anualmente do Ministério da Saúde, como previsto no Parágrafo único do artigo 5º do Decreto Federal nº 8.474, de 22 de junho de 2015, e na Lei Federal nº 12.994, alterada pela Lei Federal nº 13.708, de 2018, prêmio financeiro, em razão da exigência de desempenho superior ao ordinariamente esperado no exercício de suas atividades para o atingimento de metas pactuadas pela Secretaria, visando estimular os profissionais que trabalham nos programas estratégicos da Política Nacional de Atenção Básica e fortalecimento da atuação de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias.

Na verdade, se mostra imprópria a utilização de normas de natureza autorizativa direcionadas para cumprimento do poder executivo - a jurisprudência legislativa inadmite o encaminhamento de projetos nesse sentido.

A questão já foi objeto de súmula pela Câmara de Deputados, valendo para projetos lá iniciados:

SÚMULA 1/1994/CCJC - PROJETOS AUTORIZATIVOS - Entendimento: a) Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

A aprovação de projeto de lei autorizativo possibilitaria que a futura lei contivesse teor não obrigatório,



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

o que retiraria a obrigatoriedade do cumprimento da norma sugerida, tornando-a inócua e sem sentido.

Esse aspecto também corrobora para a impossibilidade de tramitação regular do presente projeto neste organismo.

III – CONCLUSÃO

Isto posto, conclui-se a digna relatoria que a presente proposta, materializada no Projeto de Lei nº22/2023, que propõe a utilização do repasse de “Incentivo Financeiro Adicional” da União aos municípios para pagamento de “prêmio financeiro” aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, não possui condições de tramitar neste organismo legislativo, tendo em vista o que preconiza o artigo 61, §1º, inciso II, letra a; e §5º, do artigo 198, ambos da Constituição Federal; além das orientações pela ilegalidade do TCE-PR (Tribunal de Contas do Estado do Paraná e decisões do TST (Tribunal Superior do Trabalho) no mesmo sentido.

É o parecer.

Foz do Iguaçu, 19 de março de 2023.

José Reus dos Santos
Consultor Jurídico VII
Matr.nº200866